



EVALUERING AF DANIDA FELLOWSHIP PROGRAMME

EVALUERING RESUMÉ

2012.05

Evalueringen af Danida Fellowship Programme (DFP) blev iværksat med henblik på at vurdere resultaterne af programmets kursus- og uddannelsesaktiviteter. Disse aktiviteter retter sig mod at bidrage til udvikling og kapacitetsopbygning for partnerinstitutioner i de lande, Danida samarbejder med. Som en del af evalueringen er DFP's interne organisering og kapacitet til at kunne levere træning af høj kvalitet også blevet vurderet.

Evalueringen dækker perioden 2008-2012 og omfatter dermed implementeringen af DFP's strategi for 2011-13 og samarbejdsaftalen med Udenrigsministeriet for 2010-12. Evalueringen er baseret på litteraturstudier, spørgekemaundersøgelser og landestudier i Ghana og Uganda samt på komparative analyser af de lignende programmer i Holland og Sverige. Evalueringen er foretaget af det britiske konsulentfirma Oxford Policy Management.

Overordnede konklusioner

Danida Fellowship Programme (DFP), der siden 1990 har været administreret af Danida Fellowship Centre (DFC) udbyder ifølge evalueringen træningsaktiviteter, som kursusdeltagerne anser for yderst relevante i forhold til deres behov og som de er i stand til at anvende i deres arbejde. DFP værdsættes af organisationerne i de Danida-støttede programmer og de fleste af de ambassader der har deltaget i evalueringen synes generelt, at DFP bidrager positivt til målsætningerne i dansk udviklings-samarbejde. Det vurderes, at kurserne er velforberedte og der anvendes relevante metoder i kurserne. Ledelsen af DFP ses generelt som god, særligt i forbindelse med kursusudvælgelse, design og implementering og både kursusudbydere og ambassader vurderer, at ledelsen af DFP er blevet forbedret siden den seneste evaluering fra i 2001.

I de seneste år er DFC's uafhængighed af Udenrigsministeriet blevet styrket,

idet Udenrigsministeriet ikke længere er repræsenteret i DFC's bestyrelse. På baggrund af en anbefaling i et review fra 2008 har DFC udarbejdet en strategi for DFP og der er siden sket fremskridt i implementeringen af strategien, som har særlig fokus på styrkelse af samarbejdet med sydbaserede uddannelsesinstitutioner. Ambassaderne ser dette som en positiv udvikling, der bl.a. kædes sammen med en vis reduktion af de overordnede udgifter til uddannelsesaktiviteter. Samtidig er den høringsproces, der sigter mod at sikre at kursusaktiviteterne er relevante set i forhold til ambassadernes oplevelse af behov, blevet styrket. Der er desuden sket fremskridt i udviklingen af et monitorerings- og evalueringssystem for DFP, selvom dette endnu ikke er fuldt implementeret og der generelt peges på behov for et øget fokus på de overordnede resultater af DFP.

Endelig peger evalueringen på behovet for, at Udenrigsministeriet sikrer udviklingen af en overordnet politik for DFP.

Baggrund

Danida Fellowship Programme (DFP) har været administreret af Danida Fellowship Centre (DFC) siden 1990 med det formål at støtte kapacitetsudvikling i udviklingslande gennem kurser, seminarer, forskning, studier, studieture, m.m. I 2011 leverede DFP 1.533 undervisningsmåneder til 1.260 deltagere med et samlet budget på 60 millioner kroner.

Delkonklusioner

Større fokus på efterspørgsel

Ikke mindst siden DFP-evalueringen i 2001 har der været fokus på at sikre, at DFP blev mere efterspørgselsdrevet, og dette er også en central målsætning i den nuværende samarbejdsaftale med Udenrigsministeriet. Mellem 2007-2011 er der næsten sket en fordobling af deltagermåneder når det gælder skræddersyede kurser, som er bestilt og finansieret af specifikke Danida-programmer og som derfor i sagens natur er efterspørgselsdrevne. Disse udgør dog kun 5,8 procent af de samlede træningsmåneder og er dermed fortsat en mindre del af DFP's samlede kursusudbud. Evalueringen konkluderer derfor, at DFC's nuværende set-up er afhængig af de enkelte træningsrådgiveres evne til at identificere de væsentligste behov og omsætte det til udbudte kurser.

Øget samarbejde med Syd

Et centralt emne for strategien 2011-13 har været at øge samarbejdet med sydbaserede uddannelsesinstitutioner. DFC har her ifølge evalueringen hovedsageligt fokuseret på udvikling af nye kurser i relativt fagligt stærke syd-baserede uddannelsesinstitutioner, som i forvejen er involveret i DFP. DFC vurderer selv, at de mangler de ressourcer og instrumenter det ville kræve at foretage en mere omfattende vurdering af de nationale kursusbehov og/eller støtte en mere omfattende kapacitetsopbygning af sydbaserede uddannelsesinstitutioner.

De sydbaserede uddannelsesinstitutioner, som indgår i evalueringen, har i forvejen en relativ stor kapacitet og DFP har derfor været i stand til at bygge videre på deres eksisterende viden og omdømme. Udenrigsministeriet har ikke formuleret en målsætning for, i hvor høj grad DFP forventes at bidrage til kapacitetsopbygning for sydbaserede uddannelsesinstitutioner. Evalueringen anbefaler, at den relative vægtning af denne mulige målsætning set i forhold til andre mulige målsætninger for programmet fremover tydeliggøres. Ifølge evalueringen ser et større samarbejde med sydbaserede uddannelsesinstitutioner ud til at styrke effektiviteten og resultaterne, men den manglende systematiske information om effekterne af den igangværende omlægning gør det vanskeligt at sige noget endegyldigt herom.

Behov for en samlet resultatramme

Evalueringen fremhæver, at Udenrigsministeriet ikke har formuleret resultatmålsætninger for DFP eller klargjort, hvilken rolle DFP spiller i relation til Udenrigsministeriets øvrige kapacitetsudvikling og målsætningerne i dansk udviklingssamarbejde. DFP's første strategi blev udviklet i 2010 og indeholder ikke et direkte fokus på resultater. Udenrigsministeriets samarbejdsaftale med DFC indeholder ikke resultatmål for effekter såsom adfærdsændringer og organisationsudvikling på baggrund af kurserne. Evalueringen finder det problematisk, at Udenrigsministeriet ikke har formuleret en politik eller en resultatramme, hvorunder DFC kan påtage sig ansvaret for at skabe resultater – også på disse mere overordnede niveauer.

Ifølge evalueringen mener DFC ikke selv, at de har mandat eller kapacitet til at være ansvarlig for resultaterne af undervisningen udover det konkrete læringsudbytte af kursusaktiviteterne. Evalueringen fremhæver her, at DFC som en selvstændig institution principielt kan være ansvarlig for at sikre klarhed over,

hvilke resultater der opnås med de tildelte ressourcer. I praksis vil samarbejde med ambassader og Danida-programmer dog altid være en forudsætning når det gælder mere overordnede resultater – ud over den enkelte kursists læringsudbytte. Dette gælder også udvælgelsesprocessen hvor der bør tages højde for, om de organisatoriske og institutionelle betingelser er til stede for at deltagerne kan drage nytte af træningen. Indsamling af denne type information kan ikke sikres tilstrækkeligt af enkeltstående undersøgelser, som f.eks. nærværende evaluering – men kræver en systematisk involvering hele vejen gennem forløbet af de organisationer, som kursusdeltagerne kommer fra. Det forventes at studier, der ser på mere overordnede resultater, vil indgå som en del af det nye monitorerings-system, men der er endnu ikke gennemført sådanne undersøgelser.

Evalueringen finder, at monitorering og evaluering, udover selvevaluering, af DFP har været mangelfuld, hvilket gør det vanskeligt at sammenligne udgiftsniveauet med resultaterne – og dermed i sidste ende tage stilling til programmets effektivitet. Manglen på systematisk information om adfærdsændring og organisationsudvikling gør det eksempelvis vanskeligt mere konkret at vurdere, om arbejdet igennem sydbaserede uddannelsesinstitutioner har styrket effektiviteten af DFP.

Evalueringen vurderer dog, at effektiviteten af DFP sandsynligvis vil kunne styrkes, hvis træningsaktiviteterne sammenkædes mere direkte med Danida-programmerne og de nationale og sektorspecifikke kapacitetsudviklingsprocesser. Dette skal gerne kombineres med at der afsættes flere ressourcer til at udvælge kursusdeltagerne og inddrage partnerorganisationerne samt til at udvide og styrke opfølgingsaktiviteterne, for bedre at følge om og hvordan den nye viden får praktisk betydning for de organisationer, deltagerne kom fra.

Afslutningen af DFP's nuværende strategiperiode skaber en åbning for at adressere disse problemer. Evalueringen fremhæver i den sammenhæng nødvendigheden af, at Udenrigsministeriet udvikler en overordnet politik med tilhørende resultatramme for DFP, som udgangspunkt for en grundig strategirevision.

Styrket samarbejde med ambassaderne

Ambassaderne mener generelt ikke, at de har tilstrækkelig viden eller ressourcer til at involvere sig i en proaktiv proces med lokale organisationer for at sikre eller måle de videre resultater af kursusaktiviteterne for de involverede organisationer. Ambassaderne oplyser desuden, at de har modtaget begrænset information fra DFC omkring deltageres præstation på kurserne.

Evalueringen konkluderer, at opnåelse af læringsresultater – udover selve uddannelsesaktiviteterne – forudsætter et øget samarbejde mellem DFC, ambassaderne og Danida-programmerne. Motivationen og interessen hos Danida-rådgiverne og DFP's kontaktpersoner på ambassaderne kan ifølge evalueringen være af afgørende betydning for måden DFP fungerer på, eksempelvis når det gælder dialogen med de organisationer, kursisterne kommer fra.

Evalueringen konkluderer desuden, at såfremt en større andel af DFP's budget var knyttet direkte til de Danida-støttede programmer i partnerlandene ville det give et større fokus på, hvordan budgettet blev brugt og derfor et større engagement i både overvejelserne omkring kursusindhold og hvordan læringen efterfølgende kan bruges i organisationerne. Evalueringen viser dog også, at kun få ambassader mener, at en større andel af DFP's budget bør kontrolleres af programmer og ambassader.

Større fokus på opfølgning

DFC lægger hovedvægten på kursusdesign, implementering og informationssystemer, inklusiv monitorerings- og evalueringsmetoder, som dog til dato næsten udelukkende har fokuseret på deltageres selvevaluering af kursusaktiviteter og læring. DFC har i praksis kun begrænset mulighed for at undersøge potentielle ansøgers egnethed, herunder partnerorganisationernes muligheder for at skabe de rette betingelser for organisationsudvikling. DFC har som nævnt ikke foretaget en systematisk opfølgning af kurserne for at vurdere i hvilket omfang de har bidraget til adfærdændringer og organisationsudvikling.

Der har været en meget lille involvering af DFC i kursusopfølgning og kontakt med de organisationer som har leveret kursusdeltagere. Landestudierne fra Uganda og Ghana fremhæver imidlertid, at den organisatoriske gennemslagskraft er større og lettere at få øje på, såfremt der fastholdes et engagement med et større antal deltagere fra de samme organisationer over længere tid.

Mulighederne for at opnå bæredygtige resultater vil ifølge evalueringen ikke mindst kunne forbedres gennem en styrkelse af opfølgingsprocessen (f.eks. gennem netværksdannelse, ressourcer til implementering af aftalte handlingsplaner og i nogle tilfælde yderligere træning) og gennem at fokusere på uddannelse i forhold til specifikke organisationer for at opnå en "kritisk masse" af færdigheder samt sikre at betingelserne for succes er størst mulige.

Anbefalinger

Evalueringen indeholder en række konkrete anbefalinger:

- Udenrigsministeriet bør formulere en politik, som skal danne grundlag for forberedelsen af den næste DFP-strategi. Politikken skal klargøre forholdet mellem DFP-aktiviteter og Udenrigsministeriets overordnede målsætninger om kapacitetsudvikling samt ansvarsfordelingen mellem DFC, ambassaderne, Danida-programmerne og de forskellige afdelinger, herunder resourcespørgsmål. Den bør også være retningsgivende for programets overordnede målsætninger og typer af aktiviteter.
- Udenrigsministeriet skal i samarbejde med DFC udvikle en nærmere beskrivelse af målsætningerne for programmet (en resultatramme). Denne resultatramme skal identificere de forventede resultater af kapacitetsudviklingen på forskellige niveauer samt klargøre forudsætninger og ansvar for forskellige interessenter i forhold til at sikre, at de ønskede resultater opnås og er veldokumenterede, og at det kan undersøges om programmet fungerer som forventet.
- Den nye politik og den nye resultatramme for DFP's bør være en rettesnor for udviklingen af den fremtidige strategi for DFP og indarbejdes i den fremtidige samarbejdsaftale med Udenrigsministeriet. DFC's uafhængighed og ansvar for at opnå de aftalte resultater og for implementering indenfor den aftalte ramme bør fastholdes.

- Implementeringen af DFP's monitorerings- og evalueringssystem skal skabe grundlag for den fremtidige resultatrapportering med særligt fokus på dokumentation af adfærdsændring og organisationsudvikling.
- Definitionen af roller, ansvar og ressourcetildeling for DFP's kontaktpersoner på ambassaderne bør afklares i forbindelse med udviklingen af den nye DFP-politik.
- DFC bør overveje praktiske muligheder for at engagere sig mere direkte i opfølgningen af uddannelsesaktiviteterne og sikre, at der er afsættede de nødvendige ressourcer hertil. DFC bør også undersøge, hvordan man kan styrke samarbejdet med ambassaderne og Danida-programmerne omkring opfølgningsaktiviteter.
- DFC bør overveje at udvikle flere redskaber som hjælp til en systematisk forberedelse og vurdering af DFP-ansøgninger i relation til organisationernes behov for organisationsudvikling og for at kunne redegøre for de opnåede resultater.
- DFC skal udvide puljen af potentielle kursusudbydere for at styrke konkurrencesituationen omkring udgifter og kvalitet og i nogle tilfælde tilskynde til innovation i gennemførelsen, særligt i lyset af det forsat øgede samarbejde med sydbaserede træningsinstitutioner.

DANIDAS KOMMENTARER

Danida finder, at evalueringen er kommet med en række gode observationer og anbefalinger.

Det er meget positivt, at evalueringen konkluderer, at administrationen af DFP er god, og at kurserne er godt tilrettelagt og udført.

Evalueringen konkluderer også, at udbyttet af kurserne er vigtigt og nyttigt for kursisterne i deres daglige arbejde og for deres karrierer, men desværre har evalueringen ikke været i stand til at vurdere udviklingsudbyttet af kurserne for de organisationer kursisterne kommer fra, eller for udviklingsresultaterne i kursisternes hjemlande. DFP har ikke løbende sikret systematisk information, der muliggør sådanne vurderinger. Evalueringen konkluderer heller ikke på hvorvidt DFPs uddannelsesstilgang, der primært retter sig mod individer/kursister, er den mest effektive i forhold til at opnå de ønskede udviklingsresultater i Danidas prioritetslande, eller om en tilgang rettet mod organisationer fremfor mod individer ville være mere hensigtsmæssig.

Danida er enig med evalueringen i at der er behov for, at Danida udarbejder en politik for sammenhængen mellem Danidas politikker og målsætninger for kapacitetsopbygning på den ene side og det fremtidige fellowship program på den anden side. Politikken skal fungere som en rettesnor for den fremtidige fellowship program strategi, for dens overordnede målsætninger og typer af aktiviteter. Overvejelser om hvilket niveau (organisation eller individ) indsatsen skal rettes imod vil danne baggrund for politikken. Definitionen af roller, ansvar og ressourcetildeling i forhold til Danida Fellowship programmer skal afklares i forbindelse med udviklingen af den nye kapacitetsopbygningspolitik.

Danida er enig i, at der skal udvikles en resultatramme for fellowship programmet. Den skal identificere de forventede kapacitetsudviklingsresultater på forskellige niveauer samt tydeliggøre forudsætninger og ansvar for forskellige interessenter i forhold til at sikre, at de ønskede resultater opnås og er veldokumenterede, og at det kan undersøges om programmet fungerer som forventet.

Implementeringen af monitorerings- og evalueringssystemet skal skabe grundlag for den fremtidige resultatrapportering med særligt fokus på dokumentation af adfærdsændring og organisationsudvikling.

Danida vil indgå i en dialog med DFC om de anbefalinger, der er rettet mod DFC, nemlig om: i) de praktiske muligheder for at engagere sig mere direkte i opfølgningen af uddannelsesaktiviteterne og sikre, at der afsættes de nødvendige ressourcer hertil; ii) samarbejdet med ambassaderne og Danida-programmerne omkring opfølgningsaktiviteter; iii) udvikling af redskaber som hjælp til en systematisk forberedelse og vurdering af DFP-ansøgninger i relation til organisationernes behov for organisationsudvikling og for at kunne redegøre for de opnåede resultater og iv) en udvidelse af puljen af potentielle kursusudbydere for at styrke konkurrencesituationen omkring udgifter og kvalitet og i nogle tilfælde tilskynde til innovation i gennemførelsen, særligt i lyset af det forsat øgede samarbejde med sydbaserede træningsinstitutioner.